

## Vers un Mécanisme Institutionnel d'Engagement des parties prenantes dans la Nouvelle Gouvernance d'ONU Habitat

### *Résumé exécutif*

Dans le cadre de l'adoption du Nouveau Programme pour les Villes,<sup>1</sup> l'Assemblée Générale des Nations Unies a convenu qu'ONU-Habitat, l'agence spécialisée dans le développement des établissements humains, devait revoir ses structures de gouvernance et d'engagement des parties prenantes. Cette résolution fait partie intégrante de la stratégie de développement durable du système des Nations Unies dans son ensemble, visant à donner des orientations pratiques et fondées sur des données concrètes pour la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les Villes et des dimensions associées de l'Agenda 2030 pour le Développement Durable,<sup>2</sup> en collaboration étroite avec les États Membres, les gouvernements et autorités locaux/les, les parties prenantes et les experts concernés.<sup>3</sup>

En procédant dans un premier temps à l'examen, puis à la révision des mécanismes de participation des parties prenantes d'ONU-Habitat, de tels processus délibératifs et consultatifs permettraient d'améliorer la qualité des rapports et des conclusions. Un processus plus inclusif permettrait, de plus, de mobiliser les parties prenantes et susciter leur adhésion, notamment si ces processus sont mis en œuvre conjointement avec les partenaires. Cela apparaît indispensable pour améliorer de façon significative la portée de l'Agence et ses chances de réussite. Un processus et des relations de travail plus inclusifs permettraient aux parties prenantes de renouveler leur engagement en partant sur une nouvelle base, fondée sur la confiance et le respect mutuel. En effet, les recherches effectuées sur l'organisation humaine et la gouvernance ont montré que plus les différentes parties sont impliquées tout le long du processus, plus elles se sentent dignes.<sup>4</sup>

Cette réflexion fait écho à un certain nombre de leçons et d'expériences mises en œuvre par le passé dans d'autres agences. Cependant, en raison de son histoire singulière et de sa structure relativement réduite, ONU-Habitat est, plus encore que la plupart des organisations des Nations Unies ayant des responsabilités normatives et opérationnelles majeures, tributaire de la mobilisation de son réseau de partenaires pour mener à bien son mandat ambitieux.

La tâche de penser ces nouveaux dispositifs et ces nouvelles fonctions pour la structure de gouvernance future d'ONU-Habitat peut sembler ardue, et nécessite sans aucun doute de mobiliser de nouveaux systèmes de pensée, mais elle ne doit pas faire l'impasse sur le travail et l'expérience accumulés en matière d'engagement des parties prenantes au sein d'ONU-Habitat et au-delà. Ce processus ne peut pas non plus occulter la tendance progressiste globale au sein du

---

<sup>1</sup> Nouveau Programme pour les villes, A/RES/71/256, 25 Janvier 2017, à : <https://undocs.org/fr/A/RES/71/256>

<sup>2</sup> Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Agenda 2030), A/RES/70/1, 21 Octobre 2015, à : <https://undocs.org/fr/A/RES/70/1>

<sup>3</sup> Application des décisions prises par la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains et la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable et renforcement du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) A/RES/72/226, 25 Janvier 2018, para. 5, à : <https://undocs.org/fr/A/RES/72/226>

<sup>4</sup> Sherry Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No. 4 (juillet 1969), pp. 216–24, à : [http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein\\_ladder\\_1969.pdf](http://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein_ladder_1969.pdf).

système des Nations Unies visant à engager les parties prenantes. La perspective qui se dessine laisse entrevoir de grandes possibilités d'innovation, au-delà des mentions figurant déjà dans le Règlement Intérieur adopté par l'Assemblée de l'Habitat en mai 2019. Alors que nous vivons une période de grande transformation, définir les actions à venir en fonction des standards et bonnes pratiques actuels – que ça soit pour les atteindre ou même les dépasser – constituerait une occasion manquée d'atteindre des objectifs proclamés plus élevés.

### ***L'évolution de l'engagement des parties prenantes au sein d'ONU-Habitat dans le temps***

Le processus d'engagement des parties prenantes dans le cadre d'ONU-Habitat, depuis sa création en 1976 jusqu'à ce jour, consiste en un patchwork d'organismes superposés, créés à différents moments dans le temps. Ils forment aujourd'hui un panorama d'une complexité vertigineuse, avec de nombreux cas de duplication et de chevauchement, soulignant la nécessité de le rationaliser. C'est là l'un des facteurs sous-jacents à l'appel lancé par l'Assemblée Générale pour une restructuration en profondeur d'ONU-Habitat, et l'établissement d'une nouvelle Politique d'Engagement des Parties (*Stakeholder Engagement Policy* - SEP).

La présente proposition d'un nouveau mécanisme institutionnel pour l'engagement des parties prenantes à ONU-Habitat retrace l'historique et dresse le panorama des mécanismes d'engagement des parties prenantes qui ont coexistés au sein de l'ONU, propres ou non à ONU-Habitat.<sup>5</sup> Depuis 2017, et indépendamment de la manière dont ces mécanismes sont structurés, l'absence d'une SEP au sein d'ONU-Habitat fait planer le doute quant à l'existence future des parties prenantes, et de leurs rôles et fonctions, qui demeurent incertains.

Il est intéressant de noter que l'engagement citoyen dans les processus des Nations Unies a démarré lors la première conférence des Nations Unies sur les Établissements Humains (Vancouver, 1976) et des négociations qui ont suivi pour l'élaboration du Programme pour l'Habitat, dont le plan d'action reconnaissait de manière explicite le rôle des gouvernements locaux et des organisations partenaires de la société civile, entre autres, dans la mise en œuvre de ce Programme. Cependant, ce moment a constitué une apogée en matière d'engagement de la société civile, des autorités/gouvernements locaux dans la négociation du Programme pour l'Habitat (délaissé depuis lors). Ces derniers se sont ensuite vus concéder des « droits de participation » inédits à l'occasion des délibérations d'Habitat II, ainsi que pour prendre part à la mise en œuvre de l'Agenda. Cependant, cette expérience n'a jamais été institutionnalisée, ni instaurée au niveau politique d'ONU-Habitat, qui s'est contentée de faire du surplace<sup>6</sup>.

Ces expériences passées ont néanmoins été instructives et ont contribué à l'accélération de cette tendance au sein du système des Nations Unies, en parallèle, et peut-être en conséquence, de la tentative des Nations Unies de mobiliser la communauté internationale autour d'objectifs de développement globaux, et ce de manière systématique. Les Objectifs du Millénaire pour le Développement d'abord, puis les Objectifs de Développement Durable de

---

<sup>5</sup> Ce travail n'inclut pas les dispositions temporaires mises en place lors des deux Conférences des Nations Unies sur les Établissements Humains: le Forum Habitat à Vancouver (1976), ou le Comité de Pilotage Conjoint, qui a réuni les propositions de la société civile en vue du processus Habitat II (1994-96). Il n'inclut pas non plus l'Assemblée Générale des Partenaires (AGP), mise en place par l'ancien directeur exécutif d'ONU-Habitat dans le cadre du processus Habitat III. Néanmoins, ces structures temporaires sont aussi riches d'apprentissages, du fait de leur durée et de leurs objectifs spécifiques.

<sup>6</sup> Tel qu'observé dans le rapport de la Coalition Internationale pour l'Habitat (HIC), "Charting UN Habitat-Stakeholder Engagement," mai 2019 (en anglais) : <http://www.hic-gs.org/content/Media/PDF/HIC%20Milestones.pdf>.

l'Agenda 2030, démontrent de la continuité de ces objectifs. Le fait que l'on considère aujourd'hui que ces engagements politiques mondiaux sont dictés par les États a conduit à la reconnaissance en parallèle de tels droits – jusqu'à alors inédits – de « participation », alloués aux gouvernements locaux et aux organisations non-gouvernementales lors des processus de discussion, d'exécution et décisionnels d'Habitat II.

### *Mécanismes d'engagement des parties prenantes dans les Conseils Exécutifs des Nations Unies*

Le Règlement Intérieur original du Conseil Exécutif du PNUD, du FNUAP et de l'UNOPS, qui sert de modèle pour les autres Conseils Exécutifs, date de 1993. À cette époque, antérieure à la deuxième Conférence des Nations Unies sur les Établissements Humains, les réflexions autour de collaborations et de participation de la société civile et des autres parties prenantes aux travaux et aux délibérations des organisations des Nations Unies et de leurs organes directeurs, autant qu'aux conférences mêmes, n'en étaient qu'à leurs balbutiements. Ce n'est que trois ans plus tard, à l'occasion de la tenue de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les Établissements Humains, que l'engagement des parties prenantes a commencé à prendre de l'ampleur. Aujourd'hui, il paraît tout à fait naturel que les voix des parties prenantes concernées, telles que la société civile au sens large, les gouvernements locaux et le secteur privé soient entendues et prises en compte par les organisations des Nations Unies et leurs organes directeurs respectifs. Rassembler ces parties permettrait par ailleurs d'améliorer leurs connaissances les unes des autres, et de créer des synergies.<sup>7</sup>

Certes, par le passé, les Conseils Exécutifs avaient la possibilité, telle qu'énoncée dans leurs Règlements, de faire « participer ces parties en tant qu'observateurs ». Néanmoins cette formulation, en plus d'être imprécise, est également contradictoire et obsolète, puisque selon la définition des sciences sociales,<sup>8</sup> la participation réfère à des relations de partenariat, de délégation et de contrôle démocratique, qui n'ont jamais encore été mises en œuvre (même à titre expérimental) au sein d'ONU-Habitat.<sup>9</sup> Pour toutes ces raisons, nous ne comptons pas parmi les exemples valables de bonnes pratiques le controversé Groupe Consultatif des Parties Prenantes (aujourd'hui nommé Entreprise du Groupe Consultatif des Parties Prenantes), constitué d'un panel de 16 membres nommés par le Directeur Exécutif d'ONU-Habitat. Il en va de même pour d'autres organismes ainsi sélectionnés.

Ailleurs, notamment dans les agences basées à Rome – comme l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), les partenariats avec les organisations non-gouvernementales sont plus courants lors des sessions tenues par les instances de direction. Cela laisse la place à des interactions structurées entre les représentants de la société civile, du secteur privé et les autres, d'un autre niveau que lorsque ces derniers sont tenus à un simple rôle d'observateur muet. En outre, une participation

---

<sup>7</sup> Synergie: Bénéfice tiré de l'interaction ou de la coopération entre deux ou plusieurs sources, organisations, ou autres acteurs, qui produit un résultat combiné distinct et supérieur à la somme de leurs parties ou de leurs effets séparés. Voir *HICtionary of Key Habitat Terms A to Z* (Cairo: Habitat International Coalition, 2020), en anglais à: <http://www.hlrn.org/img/documents/HICtionary.pdf>.

<sup>8</sup> Sherry Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Planning Association*, *op. cit.*

<sup>9</sup> Voir HIC, "Charting UN Habitat-Stakeholder Engagement," *op. cit.*; HIC, "Milestones in UN Habitat's Cooperation with Stakeholders: Forward and Backward," Mai 2019, en anglais à: [http://www.hlrn.org/img/documents/Milestones\\_in\\_UN\\_Habitat\\_Partnership.pdf](http://www.hlrn.org/img/documents/Milestones_in_UN_Habitat_Partnership.pdf); et HIC-HLRN, "People-centered Partnership" @ 1st UNHA," report of side event "Visions of People-centered Partnership" lors de la première Assemblée de l'Habitat, Nairobi, 27 mai 2019, en anglais à: <https://www.hlrn.org/news.php?id=p25rZQ>.

élargie permet non seulement de renforcer la dignité des parties concernées, mais cela permet aussi aux parties prenantes de s'épanouir dans leur rôle de contributeur précieux – et estimés – aux travaux de ces instances. De tels mécanismes d'engagement des parties prenantes se rapprochent ainsi du concept de « partenariat » et fournissent ici un exemple intéressant.

Tel que les faits le montrent, le degré et les modalités d'engagement de la société civile et des autres parties prenantes dans les Conseils Exécutifs des organismes des Nations Unies varient considérablement, bien que ces conseils soient régis par les mêmes règles de base. Une certaine flexibilité et capacité d'innovation sont nécessaires pour s'adapter à l'histoire, aux besoins, au style, aux méthodes de travail et au mandat de chaque organisation.

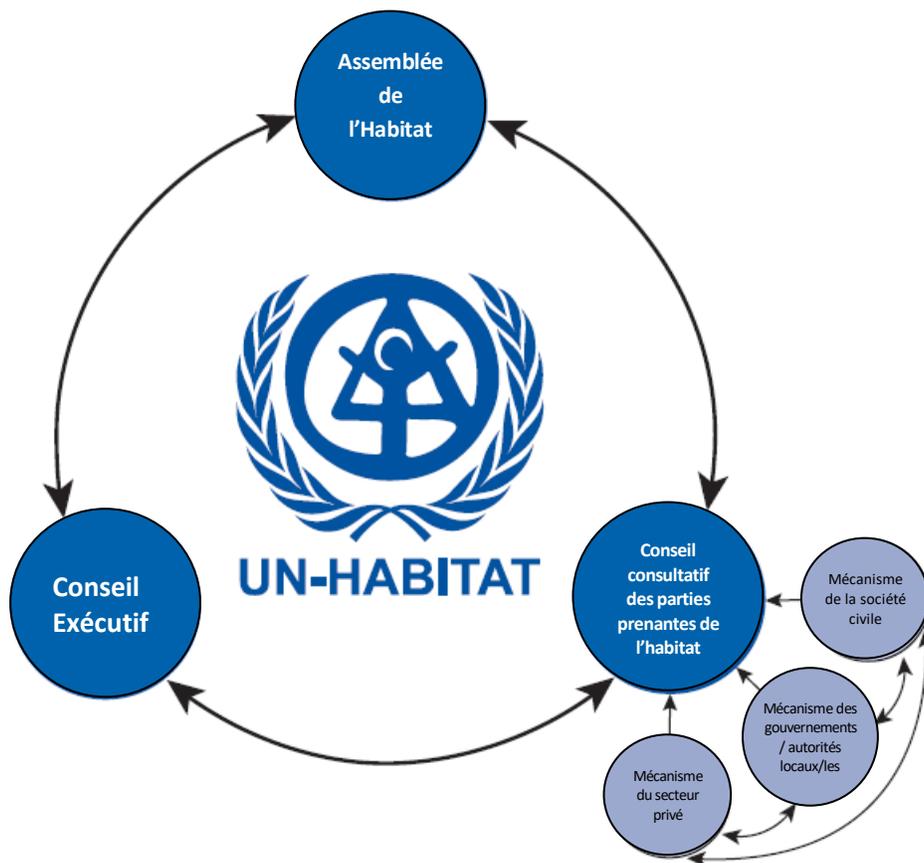
*Pour un « Conseil consultatif des parties prenantes de l'habitat »*

On dispose aujourd'hui d'assez de recul et d'un inventaire assez large d'expériences d'engagement des parties prenantes au sein du système des Nations Unies dans son ensemble pour plaider non seulement pour l'engagement de ces parties dans la gestion d'ONU-Habitat, mais en plus pour que cet engagement soit institutionnalisé, afin de garantir leur participation active aux sessions quadriennales de l'Assemblée de l'Habitat. Cela est d'autant plus valable en ce qui concerne le Conseil Exécutif, qui joue un rôle prépondérant dans la gouvernance et la supervision des performances normatives et opérationnelles d'ONU-Habitat.

Cette revue s'achève avec la proposition de créer un « Conseil consultatif des parties prenantes de l'habitat », ou CE+, qui réunirait au minimum une fois par an le Conseil Exécutif et les parties prenantes d'ONU-Habitat. Un tel Conseil consultatif des parties prenantes de l'habitat ne viendrait pas remplacer le Conseil Exécutif, ni se substituer au système de droits de votes uniques de ses membres. Il servirait plutôt à rassembler les représentants des divers groupes de parties prenantes avec le CE au moins une fois par an, afin d'influencer les décisions du CE et de l'Assemblée, et faciliter la coopération continue entre les parties d'ONU-Habitat à tous les niveaux, pour la bonne mise en œuvre du Nouveau Programme pour les Villes.

L'organisation du dispositif d'engagement des parties prenantes en plusieurs volets a pour objet de rationaliser les organes actuels en trois structures distinctes mais complémentaires, à savoir (1) la société civile, (2) les sphères locales de gouvernement, et (3) le secteur privé. Comme convenu, chacun s'organiserait de son côté et serait responsable de sa gestion interne, y compris concernant sa part de responsabilité quant à la mobilisation et à la gestion des ressources. Pour être affiliée à ce dispositif, les organisations devraient témoigner explicitement de leur engagement envers les principes et les objectifs de la Charte des Nations Unies ainsi qu'aux principes et engagements du Nouveau Programme pour les Villes, tout comme le devraient aussi leurs homologues gouvernementaux.

Au sein de ce vaste système, les trois composantes du dispositif d'engagement des parties prenantes se rejoindraient occasionnellement pour mener des actions, des débats et des initiatives communes, en fonction des besoins. Elles disposeraient chacune d'une voix égale lors des délibérations du Conseil consultatif des parties prenantes de l'habitat d'ONU-Habitat. Pour le moment, selon le standard établi, le droit de vote et les responsabilités et devoirs de redevabilité qui lui sont associés sont du domaine exclusif des États membres du CE et des membres désignés de leurs délégations.



*Aperçu général de la structure de gouvernance proposée pour ONU-Habitat intégrant des dispositifs d'engagement des parties prenantes, qui se réuniraient au moins une fois par an avec le Conseil Exécutif, au sein du « Conseil consultatif des parties prenantes de l'habitat » pour traiter des questions de gouvernance et d'activités politiques, et tous les quatre ans avec l'Assemblée de l'Habitat pour évaluer les progrès du Nouveau Programme pour les Villes.*

Le mode de sélection des membres de chaque partie prenante se ferait en consultation avec ces dernières et le Directeur Exécutif d'ONU-Habitat, et ne devrait pas être contingente à la tenue d'une réunion de l'Assemblée de l'Habitat, dont la prochaine ne se tiendra à nouveau qu'en 2023. En outre, le dispositif d'engagement des parties prenantes devrait être opérationnel dans les 12 mois suivants cette décision. L'adoption d'un mécanisme participatif d'engagement des parties prenantes à ONU-Habitat doit pouvoir s'appuyer sur la loyauté et la confiance mutuelle entre ces acteurs, ancrées dans plus de quatre décennies d'existence de l'agence des Nations Unies pour les établissements humains.

Les observations énoncées ici ne doivent en aucun cas être utilisées comme arguments pour reléguer l'engagement des parties prenantes dans la future structure de gouvernance d'ONU-Habitat à la première Assemblée de l'Habitat. Elles ne servent pas non plus l'objet de faire des fonctions de gouvernance du CE d'ONU-Habitat le domaine exclusif des États membres et de leurs délégations gouvernementales. Une vision aussi restrictive, sur le modèle des visions passées, priverait ces instances des savoirs et du capital social indispensables de ces parties prenantes, en plus d'écartier, une fois encore, des membres de la société civile et des acteurs qualifiés et compétents d'ONU-Habitat.

### *Prochaines étapes*

Ce document est une contribution au Groupe de Travail bénévole sur le Mécanisme Institutionnel établi lors du Forum Mondial pour l'Engagement des Parties Prenantes en mai 2019, et a vocation à ce titre à être diffusé et débattu parmi les différentes parties prenantes d'ONU-Habitat, et autres parties intéressées, pour recueillir leurs commentaires. Il sera présenté, comme annoncé, lors du 10<sup>ème</sup> Forum Urbain Mondial, ce qui constituera une étape importante, bien que le FUM ne soit pas actuellement un forum décisionnel. En prévision de la prochaine réunion du Conseil Exécutif, les représentants des groupes de parties prenantes travaillant sur le sujet de l'engagement dans la nouvelle structure de gouvernance d'ONU-Habitat (i.e., la participation des parties prenantes<sup>10</sup>) devraient se réunir et échanger sur les propositions émanant de cette note et des autres propositions. Les représentants d'ONU-Habitat, du Conseil Exécutif et du Comité des Représentants Permanents devraient être invités à participer à ces réunions de consultation, dans le respect du principe d'auto-organisation des parties prenantes, comme cela a été convenu avec les instances dirigeantes d'ONU-Habitat.

Après une phase de délibération de durée appropriée, un comité composé de représentants volontaires des États, d'ONU-Habitat et des parties prenantes devrait ensuite travailler à la rédaction d'une note d'orientation pour la création d'un « Conseil consultatif des parties prenantes de l'habitat d'ONU-Habitat ». Cette note serait ensuite diffusée pour examen par les plus hautes sphères de direction d'ONU-Habitat et par les membres du comité de rédaction du règlement intérieur des instances de gouvernance. En prenant en compte ces différentes étapes, un tel Conseil consultatif des parties prenantes de l'habitat, avec des dispositifs d'engagement égaux pour les trois parties, pourrait voir le jour d'ici mi-2021.

Le rapport complet "Vers un Mécanisme Institutionnel d'Engagement des Parties Prenantes dans la Nouvelle Gouvernance d'ONU-Habitat", disponible à l'adresse : [http://www.hlrn.org/img/documents/UN-Habitat\\_Stakeholder\\_mechanism\\_final.pdf](http://www.hlrn.org/img/documents/UN-Habitat_Stakeholder_mechanism_final.pdf), approfondit les propositions résumées dans la présente note, et liste dans la dernière section des recommandations et suggestions pour aller plus loin. Des efforts supplémentaires de la part des futures parties impliquées, y compris d'ONU-Habitat et des États membres, sont nécessaires pour aboutir à la création d'un mécanisme de participation effectivement ouvert, participatif et démocratique. Par la présente, le Groupe de Travail sur le Mécanisme Institutionnel remplit son engagement de proposer un mécanisme de participation pour les parties prenantes en amont du 10<sup>ème</sup> Forum Urbain Mondial, tout en laissant le champ ouvert aux autres intéressés pour apporter leur soutien, leurs idées, leurs suggestions ou autres remarques.

Pour plus d'informations et / ou pour apporter votre contribution à ce document de travail **d'ici le 15 avril 2020**, veuillez contacter:

Joseph Schechla  
Réseau des droits au logement et à la terre -  
Habitat International Coalition

Courriel: [jschechla@hlrn.org](mailto:jschechla@hlrn.org)

---

<sup>10</sup> Voir Arnstein, *op. cit.*